

# VU Research Portal

## Overheid, sociale partners en representatie in een veranderende wereld. Een historisch perspectief

Davids, C.A.

### ***published in***

Beleid en Maatschappij  
2007

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Davids, C. A. (2007). Overheid, sociale partners en representatie in een veranderende wereld. Een historisch perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 34(34), 69-77.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Overheid, sociale partners en representatie in een veranderende wereld

*Een historisch perspectief*

**Karel Davids**

De auteur is als hoogleraar economische en sociale geschiedenis verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Historici kijken van een afstand. Ze pretenderen niet daardoor meer objectief te zijn, maar denken wel dat afstand nemen helpt om actuele ontwikkelingen in een ruimer perspectief te zien. Afstand kan worden geschapen door de tijdsas te verlengen of het gezichtsveld te verbreden. Van een afstand bekeken roept bijvoorbeeld de huidige discussie over 'kenniseconomie', 'kennismaatschappij' en 'kennisplatform' een onweerstaanbaar déjà-vu-gevoel op. Het debat lijkt soms veel weg te hebben van een herhalingsoefening.

Ook wat het onderwerp van het praktijkatelier betreft, dat de aanleiding vormt voor het schrijven van dit essay, kan het nuttig zijn een historisch-vergelijkend perspectief te hanteren. Dat geldt zowel voor de beantwoording van de algemene vraag naar ontwikkelingen, trends, knelpunten, kansen en dilemma's als voor het formuleren van een antwoord op de meer specifieke vraag wat de rol van de overheid en sociale partners op verschillende sociaal-economische dossiers zou kunnen zijn en welke constellaties hier tot stand zouden kunnen komen.

In dit essay worden niet ontwikkelingen en trends in de vakbeweging of werkgeversorganisaties als uitgangspunt genomen. Evenmin wordt eerst

een rondgang uitgevoerd langs de te onderscheiden dossiers zelf. De beschouwing begint aan de andere kant, namelijk bij de omgeving waarin overheid en sociale partners momenteel verkeren en de problemen en kansen die zich in deze situatie voordoen. Vanuit deze achtergrond worden vervolgens suggesties gedaan met betrekking tot de toekomstige rol van overheid en partners inzake de genoemde sociaal-economische dossiers en opmerkingen gemaakt over de manier waarop door de overheid en anderen op de ingrijpende veranderingen in de omgeving zou kunnen worden gereageerd.

## **Eender en anders**

Lang geleden verscheen van de destijds beroemde (maar nu haast vergeten) historicus Jan Romein de essaybundel *Eender en anders*, waarin vragen aan de orde kwamen als 'duur en verandering in de geschiedenis', de verhouding tussen 'rede en religie' en de mogelijkheid van 'integrale geschiedenis' (Romein 1964). Zoals voor het meeste werk van Romein geldt ook voor deze essays: de antwoorden zijn achterhaald, maar de vragen die hij stelde zijn vaak nog steeds relevant. Wat is gelijk, wat verschilt, wat is bestendig, wat verandert – het zijn vraagpun-

ten die zouden moeten voorkomen op de checklist van iedereen die iets wil zeggen over de ontwikkelingen en trends in een samenleving. Alleen als die punten gecheckt zijn kunnen we immers vaststellen of zich op dit moment werkelijk ongekende knelpunten, dilemma's en kansen voordoen of niet.

Wie vanuit deze invalshoek de huidige stand van zaken in Nederland bekijkt, kan veel 'eenders' opmerken met situaties die eerder in de Nederlandse geschiedenis voorkwamen of die elders in Europa te vinden zijn. Er zijn verschillende elementen aanwijsbaar die ofwel al lange tijd kenmerkend zijn voor de Nederlandse economie en samenleving (100, 150 jaar of zelfs langer), ofwel een terugkerend karakter vertonen, ofwel sterke overeenkomsten vertonen met verschillende andere landen in Europa of elders in de wereld. Dat Nederland net zoals België, Oostenrijk of de Scandinavische landen een relatief open economie bezit, dat binnen deze economie een paar multinationals een relatief groot gewicht in de schaal leggen, dat in ons land een stevig gewortelde overlegeconomie bestaat (met een wisselende mate van *policy concertation*), dat de verstedelijkingsgraad hier zeer hoog gestegen is, dat hier een sterk ontwikkeld maatschappelijk middenveld aanwezig is dat een aanzienlijk hoeveelheid sociaal kapitaal vertegenwoordigt – het is allemaal niets nieuws.

Ook het aandeel van nieuwkomers in de Nederlandse bevolking is niet een ongekend verschijnsel. Aan het eind van de twintigste eeuw lag het percentage van in het buitenland geboren inwoners van Nederland (5 %) ongeveer even hoog als in 1800, maar bereikte nog niet de helft van dat in het begin van de zeventiende eeuw. In de twintigste eeuw nam het aandeel van immigranten overigens niet alleen na 1970, maar ook vóór 1940 (onder meer in de Limburgse mijnstreek) een tijdlang flink toe (Lucassen en Penninx 1994, 28-29, 53; Versteegh 1994). De toename van de inkomensongelijkheid die zich sinds de jaren negentig voltrekt, is ook geen uniek fenomeen. Deze ontwikkeling is evengoed voor andere westerse landenesignaleerd. Op de lange termijn bekeken lijkt trouwens niet zozeer de grotere inkomensongelijkheid, alswel de daling en stabilisatie van de ongelijkheid in de geïndustrialiseerde wereld tussen circa 1920 en de jaren zeventig bijzonder te zijn geweest (volgens Morrisson 2002-2003; Van den Berg en Hertog 1999; Van Zanden 2001). De huidige scheiding tussen 'outsiders' en

'insiders' op de arbeidsmarkt heeft in zekere zin eveneens een historische pendant. De Nederlandse arbeidsmarkt werd tot omstreeks 1870 gekenmerkt door een gelaagde structuur, bestaande uit een 'intern' segment met vaste, relatief goed betaalde banen en posities waarin stabiele arbeidsverhoudingen heersten en een 'extern' segment van variabele omvang en samenstelling met onregelmatig, tijdelijk en slechter betaald werk waarin de arbeidsverhoudingen een veel flexibeler karakter vertoonden. Tussen beide segmenten bestond doorgaans weinig mobiliteit. In welk segment iemand terecht kwam, hing voor een belangrijk deel af van opleidingsniveau, herkomst en formele en informele regels. De segmentering werd pas doorbroken toen in de late negentiende eeuw de economische groei versnelde, de nationale en internationale integratie toenam en de politieke en economische orde werd geliberaliseerd (Knotter 1991; Van Zanden en Van Riel 2000, 303-309). De opkomst van collectieve organisaties van werknemers en de democratisering van het politiek bestel zorgden er vervolgens enkele decennia later voor dat ook de inkomensgelijkheid begon te dalen (Van Zanden 2001).

De kennisintensiteit van de Nederlandse economie rond het jaar 2000 kan, naar historische maatstaven gemeten, niet uitzonderlijk groot worden genoemd. De gemiddelde jaarlijkse groei van *human capital* in Nederland in de periode 1973-1994 was ongeveer even hoog als in de periode 1913-1929 (1,1 %), maar lager dan in de perioden 1929-1947 en 1947-1973 (resp. 1,8 en 1,5 %). De investeringen in onderwijs en in onderzoek en ontwikkeling, uitgedrukt als percentage van het BBP, vertoonden vanaf de Eerste Wereldoorlog tot het midden van de jaren zeventig een sterke stijging (van samen 2,8 % tot 8,5 %), waarna ze weer daalden tot het niveau dat rond 1960 was bereikt (ongeveer 6 %) (Van Ark en De Jong 1996, 211, 220). In meer dan één opzicht is er dus een terugkeer naar een ouder patroon waarneembaar.

De 'globalisering' waar Nederland nu mee te maken heeft is evenmin een verschijnsel zonder precedent. Historici zijn het erover eens dat de ontwikkeling die zich de laatste decennia voordoet een hervatting is van de trend die zich al lang vóór de Eerste Wereldoorlog aftekende, maar na 1920 geruime tijd werd onderbroken. De discussie gaat niet over de vraag of er vóór 1914 sprake was van globali-

sering, maar eerder over kwesties als welke vormen van globalisering zich in de loop van de geschiedenis voordeden, wanneer deze kunnen worden geda-teerd en door welke factoren ze kunnen worden verklaard (O'Rourke en Williamson 1999; Hopkins 2002; Held e.a. 1999; Osterhammel en Petersson 2005). Ook Nederland was in vergaande mate bij deze eerdere fase van globalisering betrokken. De gevolgen waren onder meer zichtbaar in een stij-gende import van goedkoop graan uit Rusland en de Verenigde Staten na 1870, die veel Nederlandse boeren in de problemen bracht en tot een sterke toename van de transatlantische emigratie leidde. Maar Nederland was niet louter een speelbal van globale ontwikkelingen. Nederlanders droegen zelf actief bij aan de groeiende integratie van de wereld-economie bijvoorbeeld door op grote schaal te inves-teren in Amerikaanse spoorwegmaatschappijen, of door een aanzienlijke hoeveelheid kapitaal te steken in plantages, mijnen en industriële ondernemin-gen in de Indonesische archipel (Veenendaal 1996; Sluyterman 2003, 51-67; Van Zanden en Van Riel 2000, hoofdstuk 6). Ondernemers vóór 1914 waren dus evenmin als hun collega's tegenwoordig volko-men afhankelijk van arbeidskracht in Nederland zelf.

Op verschillende punten is echter wel degelijk iets 'anders' of 'nieuws' aan de hand. De laatste decen-nia zijn verschillende ontwikkelingen op gang geko-men die geen pendant hebben in het verleden. Voor het merendeel kunnen zij overigens niet als typisch Nederlands worden bestempeld. Het aandeel van nieuwkomers in de Nederlandse bevolking is dan wel niet ongekend hoog, hun geografische en cul-turele herkomst is wel anders dan vroeger. Relatief meer immigranten komen uit Afrika en Azië en een groot deel van hen behoort tot een andere religie dan het christendom. De structuur van de ontvan-gende samenleving zelf is bovendien gewijzigd. De opkomst van de verzorgingsstaat heeft ertoe geleid dat de dynamiek van de migratie niet meer zoals vroeger primair wordt bepaald door de wetten van vraag en aanbod. Laaggeschoolde migranten keren in tijden van economische neergang niet meer en masse terug naar hun land van herkomst; de keer-zijde is dat deze migranten (en hun nakomelingen) doorgaans niet makkelijk (weer) aan werk komen (Lucassen 2006). Zij vormen een deel van de 'outsiders'

op de arbeidsmarkt. Nieuwe ontwikkelingen in de samenleving zijn verder ook de ontgroening en vergrijzing, de individualisering en de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Het maatschappelijk middenveld is nog aanwezig, maar de verzuilde kaders zijn verdwenen. Wat de structuur van de economie betreft: ook al is de kennisinten-siteit op dit moment dan niet uitzonderlijk groot, de toenemende rol van ICT impliceert wel dat de concentratie van arbeid in fabrieken en kantoren, vergeleken bij thuisarbeid, tegenwoordig minder voordelen heeft dan in het verleden (Mokyr 2002, 161-162).

Ook de externe context is in meer dan één opzicht aan ongekende veranderingen onderhevig. Het einde van de Koude Oorlog rond 1990 betekende dat de Nederlandse samenleving voor het eerst sinds een halve eeuw zich niet meer permanent politiek, mili-tair en ideologisch in staat van verdediging bevond tegen een massieve, nabije dreiging van buiten; anders dan vóór de Tweede Wereldoorlog verkoos zij echter niet opnieuw een politiek van neutraliteit. De Europese samenwerking is in de voorbije decen-nia sterk geïntensiveerd, de nationale autonomie op economisch/monetair gebied is afgenomen, de economische verwevenheid met Duitsland die vanaf 1870 zoveel invloed heeft gehad op de ontwikkeling van Nederland is verminderd (Kleemann 2006). En 'globalisering' mag dan op zich niets nieuws zijn, er vinden ook op werelddniveau veranderingen plaats die sinds lange tijd, of zelfs nog nooit, vertoond zijn: de (hernieuwde) opkomst van economische zwaartepunten in Azië en de snelle en ingrijpende veranderingen in het natuurlijk milieu. De ecologische veranderingen die zich nu voordoen vormen werke-lijk 'iets nieuws onder de zon' (McNeill 2000). In Nederland zelf is de milieuschade door activiteiten van bedrijven en gezinnen vanaf 1950 drastisch toe-genomen; al is de *groei* van deze schade vanaf de jaren zeventig – mede door de verschuiving van de economische structuur van industrie naar diensten-sector – iets afgezwakt, ze ligt nog altijd boven duurzaamheidsnormen die in milieubeleidsplannen zijn vastgelegd (Smits 2003, 249-252).

Intern en extern heeft Nederland dus zeker met enkele ongewone ontwikkelingen te maken. Deze ontwikkelingen bieden nieuwe kansen, in de zin dat er onder de veranderde omstandigheden keuzes gemaakt kunnen worden of mogelijkhe-

den ontstaan die vijftien of dertig jaar geleden nog niet of nauwelijks aan de orde waren. Nieuwe keuzes en mogelijkheden zijn niet alleen beschikbaar voor individuen, maar ook voor de samenleving als geheel, zowel cultureel, politiek als sociaal-economisch. De vergrijzing, bijvoorbeeld, is natuurlijk niet alleen een kostenpost, maar heeft ook voordelige kanten. *Human capital*, eenmaal gevormd, kan langer bewaard blijven en het aantal oudere, vaak koopkrachtige consumenten neemt toe.

Maar intussen hebben zich ook nieuwe knelpunten of dilemma's aangediend. Integratie van immigranten roept tegenwoordig meer fricties op dan vroeger. De vraag hoe zorgtaken en een betaalde baan kunnen worden gecombineerd heeft aan urgentie gewonnen. De kwestie van de 'Nederlandse identiteit' (bestaat die eigenlijk wel? zo ja, wat houdt die in?) houdt in deze dagen binnen en buiten Den Haag meer mensen bezig dan aan het begin van de jaren tachtig. En zoals de verkiezingen van 1994, de Fortuyn-revolte en het referendum over het Europees grondwettelijk verdrag in 2005 lieten zien: de stemming van de burgers is voor elites thans minder voorspelbaar, of beheersbaar, dan in het verleden. De groei van een Europese 'publieke sfeer', die zich sinds enige decennia sluipenderwijs voltrekt (Kaelble 2002; 2001), kan intussen niet wegnemen dat de instellingen van de Europese Unie in de ogen van veel van haar burgers (ook die in Nederland) nog steeds een schrijnend 'democratisch tekort' vertonen. En *last but not least*: de kwestie hoe welvaarts groei en duurzaamheid te verenigen zijn vraagt steeds dringender om een oplossing.

### Anders en beter

Hoe 'anders' of 'nieuw' de genoemde ontwikkelingen ook zijn, het is op zich niet voor het eerst dat de Nederlandse samenleving met ingrijpende transformaties te maken krijgt. Eerder in de Nederlandse geschiedenis van de afgelopen twee eeuwen zijn er ook perioden geweest waarin grote veranderingen zich samenbalden en de vertrouwde omgeving een drastische gedaanteverwisseling onderging. De politieke omwentelingen en de opkomst van natiestaten in de late 18e en 19e eeuw, de industrialisatie in de 19e en het begin van de 20e eeuw, de versnelde globalisering in de late 19e en vroege twintigste eeuw, de dekolonisatie en het begin van de Koude Oorlog na 1945 – het waren clusters van veranderingen die

indertijd even ongekend en zeker even indrukwekkend waren als de ontwikkelingen die zich op dit moment voltrekken.

In het verleden is op zulke grote veranderingen telkens een min of meer samenhangend antwoord gevonden. We zouden hiervoor (met dank aan de zuiderburen) de term 'project' kunnen gebruiken. Vanuit de Nederlandse samenleving zijn in de loop van de tijd deels improviserend en sluipend, deels gepland en expliciet, verschillende langdurige 'projecten' ontwikkeld om, rekening houdend met de veranderende omstandigheden, het politieke bestel, de samenleving en/of de economie opnieuw in te richten. Tussen 1800 en nu zijn er in elk geval drie van zulke projecten te onderscheiden. Stuk voor stuk hebben ze de laatste jaren veel aandacht gekregen in de historische literatuur:

- het Bataafs/Franse project (ca. 1800 – 1850), met als hoofdkenmerken: de vorming van de eenheidsstaat, de invoering van een constitutioneel bestel en de ontwikkeling van het concept van nationaal burgerschap (Kloek en Mijnhardt 2001);
- het liberale project (ca. 1850 – 1914), met als voornaamste kenmerken: democratisering, groei van het nationalisme, liberalisering van het economisch bestel, en de invoering van de eerste sociale wetgeving (Te Velde 1992; De Rooy 2002; Van Zanden en Van Riel 2000; Van Gerwen en Van Leeuwen 2000a);
- het verzuilingsproject (ca. 1900 – 1990), met als belangrijkste kenmerken: integratie van bevolkingsgroepen via verzuilde organisaties, een zekere mate van spreiding van macht, kennis en inkomen (met name door de uitbouw van de verzorgingsstaat), de ontwikkeling van de theorie en praktijk van het sociaal partnerschap en de toenemende samenwerking van Nederland in bredere internationale verbanden, met name de Europese Gemeenschap/Unie en het Atlantisch bondgenootschap (Schuyt en Taverne 2000; Van Gerwen en Van Leeuwen 2000b).

Elk van de nieuwe projecten legde andere accenten, maar bouwde ook op het vorige voort. Tussen de projecten bestond de nodige continuïteit. Het liberale ontwerp voor Nederland maakte gebruik van fundamenteën die al in de Bataafs-Franse tijd waren gelegd. Het verzuilingsproject sloot in veel opzich-

ten aan bij het bouwwerk dat in het liberale tijdvak was opgezet en ingericht. Elk van deze projecten kon lange tijd op een tamelijk breed draagvlak rekenen. Verschillende politieke, religieuze en 'neutrale' stromingen droegen ideeën bij of verleenden politieke steun.

Maar het verzuilingsproject heeft intussen aan kracht ingeboet. Nu de verzuilde kaders zijn verdwenen, de ambities van de verzorgingsstaat zijn verlaagd en de autonomie van de natiestaat is verminderd, terwijl zich binnen Nederland en daarbuiten een aantal ingrijpende veranderingen voltrekken die vrijwel zonder precedent zijn, lijkt dit beproefde recept goeddeels uitgewerkt. Dit houdt niet in dat alle bestanddelen van dat project overboord gezet moeten worden (evenmin als dat bij voorgangers van het verzuilingsproject gold). Het betekent wel dat er behoefte is aan aanvullingen, aanpassingen en vernieuwingen. Deze revisie moet liefst in een zodanige vorm worden gegoten, dat er opnieuw een samenhangend geheel van ideeën, doeleinden en initiatieven ontstaat, dat voor langere tijd een wervende en bindende kracht op de Nederlandse samenleving kan uitoefenen. Gebrek aan plannen om de Nederlandse politiek, maatschappij en economie anders en/of beter te maken is er niet. Voor inspiratie wordt vaak rondgeshopt in het buitenland. Of buitenlandse 'oplossingen' zomaar aansluiten bij de Nederlandse situatie (volgens Touwen 2006) schijnt daarbij niet altijd een punt van overweging te zijn. Hoe dan ook, zo'n overkoepelend project als in het verleden, dat op een even royale basis kan steunen, is op dit moment nog niet in zicht.

### De rol van overheid en sociale partners

Tegen deze achtergrond kan een antwoord worden gezocht op de vraag wat de toekomstige rol van overheid en sociale partners in Nederland zou kunnen zijn op de verschillende sociaal-economische dossiers die nu hoog op de agenda staan: arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid, arbeidsmarktregulering, *human capital*, arbeid & zorg & kinderopvang, integratie en sociale innovatie.

Zoals de lezer heeft gemerkt zijn 'sociale partners' pas vrij laat in dit essay opgedoken. Historisch gezien is dat ook niet zo verwonderlijk. Nederland heeft een lange economische en sociale geschiedenis gehad vóórdat 'sociale partners' ten tonele verschenen en in de toekomst kan ons land opnieuw

een geschiedenis beleven waarin 'sociale partners' afwezig zijn. Arbeid en kapitaal hebben zich in het verleden ter behartiging van hun belangen ook op andere manieren aaneengesloten dan in de vorm van de nu bekende gecentraliseerde, gebureaucratiseerde organisaties die op regionale, nationale of internationale schaal opereren (bijvoorbeeld in de vorm van onderlinges of andere soorten netwerken met een losse of vaste structuur (Van Genabeek 1999; Van Gerwen en Van Leeuwen 2000c; Van der Linden en Sluijs 1996; Davids 2006)) en dat zou ook in de komende decennia weer kunnen gebeuren. Sociale partners zijn geen vanzelfsprekend element in het economische en sociale landschap. Er zijn zowel aan de 'arbeid' als 'kapitaal'-kant andere vormen van vereniging en samenwerking voorstelbaar en mogelijk.

Kan 'voortgang' op de genoemde dossiers worden geboekt zonder de ruimere context waarin de relaties tussen overheid en sociale relaties in Nederland zich afspelen erbij te betrekken? Op de korte termijn wel. Voor iedere kwestie is een regeling te bedenken die als een 'stap vooruit' of zelfs een 'oplossing' kan worden gepresenteerd. Maar de vraag is of dit soort *piecemeal engineering* de Nederlandse economie en samenleving op de lange duur voldoende toerust voor de ingrijpende veranderingen die zich in de omgeving aan het voltrekken zijn. Er is niet alleen een samenhang tussen verschillende dossiers onderling (zoals tussen arbeidsmarkt, arbeidsmarktregulering en integratie, of tussen *human capital* en arbeid & zorg & kinderopvang), maar ook tussen de verzameling dossiers als geheel en de ontwikkelingen in de externe context.

Gegeven de intensivering van de Europese samenwerking, de afnemende nationale autonomie op economisch/monetair gebied en de hernieuwde globalisering, met de verschuiving van economische zwaartepunten in de wereld die daarmee gepaard gaat, wordt een aanpak van die dossiers binnen een strikt nationaal kader minder realistisch. Ook de ontwikkelingen in het natuurlijk milieu en de toenemende rol van ICT kunnen moeilijk buiten beschouwing gelaten worden bij keuzes die ten aanzien van deze dossiers worden gemaakt. Wanneer we het streven naar duurzaamheid serieus nemen en tegelijk optimaal gebruik willen maken van de vele mogelijkheden die ICT biedt, is het nuttig om eerst de vraag te stellen in welke mate clustering van

productielocaties, concentratie van arbeid en 'mobiliseringsoffensieven' eigenlijk wenselijk of nodig zijn, voordat oplossingen worden bedacht voor knelpunten of dilemma's in de verschillende dossiers. Als arbeid steeds meer thuis of op flexibele werkplekken kan worden verricht, in plaats van in vaste kantoren, winkels, scholen of fabrieken, verandert immers niet alleen de 'probleemstelling' inzake de infrastructuur of de energievoorziening, maar doen zich ook wat betreft allerlei dossiers die tot de overlegstructuur tussen overheid en sociale partners worden gerekend nieuwe mogelijkheden en opties voor. Zo komt het vraagstuk van de combinatie van zorgtaken en een betaalde baan in een ander licht te staan als arbeid in toenemende mate aan huis kan plaatsvinden. Aan de andere kant heeft zo'n ontwikkeling ook consequenties voor de leefbaarheid van steden en de speelruimte voor sociale vernieuwing en integratie van nieuwkomers. De vraag is of die consequenties allemaal gewenst zijn. Moeten steden vooral recreatiecentra worden? Kan integratie soepel verlopen als mensen elkaar zelden op het werk tegenkomen?

Ook werkgevers en vakbeweging zullen de effecten ondervinden van zulke ingrijpende veranderingen in de omgeving. In hun onderhandelingsstrategieën, actierepertoires en organisatiestructuren zullen ze er, als het goed is, ook rekening mee houden. In hoeverre is het voor de overheid zinvol of mogelijk om in de komende tijd te proberen samen met deze partners voortgang te boeken op de verschillende genoemde dossiers? Gezien de omvang van hun organisaties, hun mobiliserende potentieel en hun bemiddelende functie is het natuurlijk doelmatig en legitiem om hen er intensief bij te betrekken. Maar het zou niet wijs zijn om alléén, of hoofdzakelijk, met deze partijen te praten. De representativiteit van de sociale partners lijkt per slot van rekening tegenwoordig minder te zijn dan vroeger. De vakbeweging in Nederland omvat nu in elk geval een kleiner deel van de werkende bevolking dan in het verleden. De organisatiegraad is vanaf de jaren zeventig flink gedaald en ligt in vergelijking met die in veel andere Europese landen nogal laag. Vakbonden zijn minder sterk geworteld in de dienstensector dan in de industrie en hebben relatief minder leden onder deeltijdwerkers en uitzendkrachten dan onder werknemers met voltijdbanen (Van den Berg 1999; 1994). De vraagstukken waar

het om gaat zijn intussen niet alleen voor werkgevers en werknemers van belang. Ze gaan de hele samenleving aan. De keuzes die worden gemaakt zijn ook relevant voor groepen die niet in werkgevers- of werknemersorganisaties zijn verenigd, of die zelf nog niet, of niet meer, een (volledige) betaalde baan hebben. Die keuzes zullen alleen als legitiem worden gezien als ook de gesprekspartners die bij de voorbereiding zijn betrokken als representatief kunnen worden beschouwd.

Zijn sociale partners altijd onmisbaar om voortgang te boeken? Ervaringen opgedaan met het 'dossier' *human capital* kunnen in dit verband als voorbeeld instructief zijn. Dat de investeringen in onderwijs en in onderzoek en ontwikkeling in Nederland vanaf de Eerste Wereldoorlog tot het midden van de jaren zeventig een sterke stijging vertoonden en de gemiddelde jaarlijkse groei van *human capital* in de jaren 1929-1973 een hoogtepunt bereikte is geen toeval. In de periode tussen de Eerste Wereldoorlog en het begin van jaren zestig was de preoccupatie met de ontwikkeling van de 'kenniseconomie' en de 'kennismaatschappij' minstens even groot als nu, al werden dergelijke termen nog niet gebruikt. Dit was de tijd waarin de basis werd gelegd voor een 'innovatiesysteem' gebaseerd op kenniscreatie en uitwisseling van kennis binnen Nederland. In toenemende mate onderhielden bedrijven relaties met elkaar en met universiteiten, hogescholen en speurwerkinstellingen. Die instellingen vormden knooppunten van verschillende netwerken, net als professionele verenigingen van wetenschappers en ingenieurs' (Faber 2001, 59).

Het was ook de tijd waarin een landelijk stelsel van technische opleidingen op alle niveaus tot stand kwam dat de ruime verspreiding van technische en natuurwetenschappelijke kennis mogelijk maakte die vooral na de Tweede Wereldoorlog in verband met de gewenste groei van de kennisintensiteit van de productie van essentieel belang werd geacht. De groei van al deze voorzieningen voor de creatie en diffusie van kennis werd, behalve door bedrijven, universiteiten, hogescholen en verenigingen van wetenschappers en ingenieurs, ook bevorderd door de ministeries van Onderwijs en Economische Zaken (Baggen e.a. 1998, 143-144, 151-152, 155, 167; Dercksen 1986, hoofdstuk 6 en 7). Werkgevers- en werknemersorganisaties kwamen in het verhaal, zelfs na 1945, nauwelijks voor. Een actieve bijdrage



leverden zij alleen aan de expansie van het leerlingwezen in de jaren vijftig. De SER bracht tussen 1950 en 1964 slechts één keer een advies uit over het onderwerp 'vakopleiding' en wel in 1958 over 'de aanpassing van de vakopleiding aan de automatisering' (Dercksen 1986, 281; Dercksen, Fortuyn en Jaspers 1982, 281). Er werd vroeger kennelijk veel nuttigs gedaan voor de opbouw van de kenniseconomie zonder dat sociale partners als zodanig een rol van betekenis speelden.

Om de risico's van eenzijdigheid en 'tunnelvisie' te vermijden en tegelijk een breder draagvlak te scheppen voor toekomstige maatregelen en initiatieven, is het dus niet onverstandig om naast de vertrouwde 'sociale partners' ook vertegenwoordigers van andere belangenhebbenden en sectoren van de samenleving in de overlegstructuur te betrekken. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan consumentenorganisaties, onderwijsinstellingen, kerken, ouderenbonden, jongerenorganisaties, verenigingen op het terrein van milieu en natuur of instanties actief op het gebied van gezinsbeleid. Het aantal gesprekspartners zal zodoende groter worden dan vroeger. Wie een participatiemaatschappij nastreeft, doet er goed aan ook bij de voorbereiding meer partijen te laten participeren. Bij alle genoemde dossiers zal de overheid natuurlijk een belangrijke initiërende, coördinerende of regulerende functie moeten blijven vervullen. Dat geldt ongeacht welke overheid in de toekomst meer gewicht krijgt: de nationale of de Europese.

### Nieuw project, andere representatie?

De veranderingen in de omgeving, en de keuzes die bij de diverse sociaal-economische *issues* worden gemaakt, zullen in de komende decennia veel vragen van de creativiteit en het aanpassingsvermogen van de Nederlandse samenleving. Er zal een culturele omschakeling noodzakelijk zijn, die vele sferen zal bestrijken, reikend van levensstijl en levensloopbeeld tot sociale relaties, onderlinge organisatie en identiteit. De gegevens over eerdere grote transformaties in de Nederlandse geschiedenis van de afgelopen twee eeuwen laten zien dat zo'n diepgaande heroriëntatie in de samenleving op zich mogelijk is, waarbij overigens wel bedacht moet worden dat de bevolking van Nederland nu in verschillende opzichten anders is samengesteld en meer individualistisch is ingesteld dan in de periode

dat de voorgaande omwentelingen zich voltrokken. Maar de ervaring leert ook dat zo'n heroriëntatie tijd vergt en een stevig draagvlak nodig heeft. De overheid en haar gesprekspartners zouden idealiter zich niet alleen met de voortgang van 'dossiers' moeten bezighouden maar ook hun gedachten moeten laten gaan over de vraag hoe een nieuw overkoepelend project voor de vormgeving van de Nederlandse politiek, maatschappij en economie zou kunnen worden ontwikkeld dat op een even brede basis kan rekenen als de grote projecten in het verleden.

Een zinvol antwoord op die vraag kan echter niet worden gegeven zonder een standpunt te bepalen in een aantal strategische en tactische kwesties. Kan of moet zo'n project opnieuw binnen het denkraam van de Nederlandse natiestaat worden ontwikkeld of toch eerder binnen een kader van Europese afmetingen? Waar zou dan eventueel een evenwichtspunt tussen beide polen kunnen worden gevonden, mede gelet op het 'democratisch tekort' dat de Europese Unie nog steeds kenmerkt? En hoe kunnen burgers, rekening houdend met de toegenomen individualisering en de (onder andere qua leeftijdsopbouw en herkomst) veranderde samenstelling van de bevolking, blijvend voor deelname aan zo'n groot, langdurig project gewonnen worden? Welke baten en kosten kunnen de burgers daarbij op de korte en de lange termijn in het vooruitzicht worden gesteld? En tot slot: in hoeverre zou het bestaande middenveld bij deze onderneming een functie kunnen vervullen en in hoeverre zijn er nieuwe platforms, fora, netwerken, etc. gewenst?

De Franse politieke denker en historicus Pierre Rosanvallon heeft opgemerkt dat in een democratische samenleving een voortdurende spanning bestaat tussen het abstracte idee van het 'volk', dat 'soeverein' zou zijn en een 'wil' zou hebben, en de concrete sociale werkelijkheid, die eerder een grote variatie en diversiteit vertoont. Hoe kan een verzameling van individuen die in theorie een 'volk' vormen maar in feite op talloze manieren geleed en verdeeld is, adequaat politiek worden gerepresenteerd? In het verleden zijn daar met nu eens met vallen en opstaan, dan weer met een vooropgezet plan allerlei praktische oplossingen voor gevonden, maar deze blijken in de huidige situatie hoe langer hoe minder te voldoen (Rosanvallon 2002, 11-24; Weymans 2005). De 'representatiecrisis' in democratische landen is in alle hevigheid teruggekeerd. Dat geldt ook



voor Nederland. De opgave is nu, net als eerder in de geschiedenis, nieuwe manieren van representatie te vinden waardoor in de komende jaren zoveel

mogelijk groepen en sectoren bij de vormgeving van de Nederlandse politiek, maatschappij en economie kunnen worden betrokken.

## Literatuur

- Ark, Bart van en Herman de Jong, 1996, 'Accounting for economic growth in the Netherlands since 1913'. *Economic and Social History in the Netherlands*, 7: 199-242.
- Baggen, P., J. Faber en E. Homburg, 1998, 'Opkomst van een kennismaatschappij'. In: J.W. Schot e.a. (red.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw deel VII: Techniek en modernisering: Balans van de twintigste eeuw*, Zutphen: Walburg Pers, 141-173.
- Berg, Annette van den, 1994, 'Determinanten van vakbondslidmaatschap in Nederland, 1900-1990'. In: Henk Flap en Marco H.D. van Leeuwen (red.), *Op lange termijn: Verklaringen van trends in de geschiedenis van samenlevingen*, Hilversum: Verloren.
- Berg, Annette van den, 1999, 'De vakbeweging 1907-1997'. In: Ronald van der Bie en Pit Dehing (red.), *Nationaal goed: Feiten en cijfers over onze samenleving (ca. 1800-1999)*, Voorburg: CBS, 127-138.
- Berg, Annette van den en Joop Hertog, 1999, 'Honderd jaar ongelijkheid: Inkomensverschillen sinds het einde van de negentiende eeuw'. In: Ronals van der Bie en Pit Dehing (red.), *Nationaal goed: Feiten en cijfers over onze samenleving (ca. 1800-1999)*, Voorburg: CBS, 109-126.
- Davids, Karel, 2006, 'The transformation of an old industrial district: firms, family and mutuality in the Zaanstreek between c.1840 and 1920'. *Enterprise and Society*, 7: 550-580.
- Dercksen, Willem, Pim Fortuyn en Teun Jaspers, 1982, *Vijfendertig jaar SER-adviezen: deel I 1950-1964*, Deventer: Kluwer.
- Dercksen, W.J., 1986, *Industrialisatiepolitiek rondom de jaren vijftig: Een sociologisch-economische beleidsstudie*, Assen: Van Gorcum.
- Faber, Jasper, 2001, *Kennisverwerving in de Nederlandse industrie 1870-1970*, Amsterdam: Aksant.
- Genabeek, Joost van, 1999, *Met vereende kracht risico's verzacht: De plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid*, Amsterdam: Stichting Beheer IISG.
- Gerwen, Jacques van en Marco H.D. van Leeuwen, 2000a, *Zoeken naar Zekerheid deel III: De ontluikende verzorgingsstaat: overheid, vakbonden, werkgevers, ziekenfondsen en verzekeringsmaatschappijen 1890-1945*, Den Haag / Amsterdam: Verbond van Verzekeraars/NEHA.
- Gerwen, Jacques van en Marco H.D. van Leeuwen, 2000b, *Zoeken naar Zekerheid deel IV: De welvaartsstaat: volksverzekeringen, verzekeringsconcerns, financiële dienstverleners en institutionele beleggers 1945-2000*, Den Haag / Amsterdam: Verbond van Verzekeraars/NEHA.
- Gerwen, Jacques van en Marco H.D. van Leeuwen, 2000c, *Zoeken naar Zekerheid deel II: De eenheidsstaat: onderlinges, armenzorg en commerciële verzekeraars 1800-1890*, Den Haag / Amsterdam: Verbond van Verzekeraars/NEHA.
- Held, David e.a. (red.), 1999, *Global transformations: Politics, economics and culture*, Cambridge: Polity Press.
- Hopkins, A.G. (red.), 2002, *Globalization in world history*, London: Pimlico.
- Kaelble, Hartmut, 2001, *Wege zur Demokratie: Von der Französischen Revolution zur Europäischen Union*, Stuttgart: Deutsche Verlag-Anstalt.
- Kaelble, Hartmut, 2002, 'The historical rise of a European public sphere?'. *The Journal of European Integration History*, 8 (2): 1-22.
- Klemann, Hein, 2006, *Waarom bestaat Nederland nog?: Nederland-Duitsland: economische integratie en politieke consequenties 1860-2000*, oratie Erasmusuniversiteit Rotterdam.
- Kloek, Joost en Wijnand Mijnhardt, 2001, 1800. *Blauwdrukken voor een samenleving*, Den Haag: Sdu.
- Knotter, Ad, 1991, *Economische transformatie en stedelijke arbeidsmarkt: Amsterdam in de tweede helft van de negentiende eeuw*, Zwolle: Waanders.
- Linden, Marcel van der en Jacqueline Sluijs (red.), 1996, *Onderlinge hulpfondsen: Historische en etnografische essays*, Amsterdam: Stichting Beheer IISG.
- Lucassen, Jan en Rinus Penninx, 1994, *Nieuwkomers, nakoelingen, Nederlanders: Immigranten in Nederland 1550-1993*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Lucassen, Leo, 2006, 'De historicus en het huidige integratiedebat'. *Internationale Spectator*, 60 (7-8): 361-364.
- McNeill, J.R., 2000, *Something new under the sun: An environmental history of the twentieth-century world*, London: Allen Lane.
- Mokyr, Joel, 2002, *The Gifts of Athena: Historical origins of the knowledge economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Morrisson, Christian, 2002-2003, 'Inégalités, pauvreté et mondialisation'. *Commentaire*, 100: 819-829.
- O'Rourke, Kevin en Jeffrey G. Williamson, 1999, *Globalization and history: The evolution of a nineteenth-century Atlantic economy*, Cambridge Mass.: The MIT Press.
- Osterhammel, Jürgen en Niels P. Petersson, 2005, *Globalization: A short history*, Princeton: Princeton University Press.
- Romein, J.M., 1964, *Eender en anders: Twaalf nagelaten essays*, Amsterdam: Querido.
- Rooy, Piet de, 2002, *Republiek van rivaliteiten: Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Rosanvallon, Pierre, 2002, *Le peuple introuvable: Histoire de la représentation démocratique en France*, Parijs: Gallimard.
- Schuyt, Kees en Ed Taverne, 2000, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, Den Haag: Sdu.
- Sluyterman, Keetie E., 2003, *Kerende kansen. Het Nederlandse bedrijfsleven in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Boom.
- Smits, Jan Pieter, 2003, 'Technologie, productiviteit en welzijn'. In: J.W. Schot e.a. (red.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw deel VII: Techniek en modernisering: Balans van de twintigste eeuw*, Zutphen: Walburg Pers, 233-256.

- Touwen, Jeroen, 2006, 'Varieties of capitalism en de Nederlandse economie in de periode 1850-2000'. *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 3: 73-104.
- Veenendaal, A.J., 1996, *Slow train to paradise: how Dutch investment helped build American railroads*, Stanford: Stanford University Press.
- Velde, Henk te, 1992, *Gemeenschapszin en plichtsbesef: Liberalisme en nationalisme in Nederland, 1870-1918*, Den Haag: SDU.
- Versteegh, A.P., 1994, *De onvermijdelijke afkomst?: De opname van Polen in het Duits, Belgisch en Nederlands mijnbedrijf in de periode 1920-1930*, Hilversum: Verloren.
- Weymans, Wim, 2005, 'Op zoek naar het onvindbare volk: Pierre Rosanvallon en het probleem van de politieke representatie'. *Tijdschrift voor Sociologie*, 26: 328-352.
- Zanden, Jan Luiten van en Arthur van Riel, 2000, *Nederland 1780-1914: Staat instituties en economische ontwikkelingen*, Amsterdam: Balans.
- Zanden, Jan Luiten van, 2001, 'De egalitaire revolutie van de twintigste eeuw'. In: Corrie van Eijl, Lex Heersma van Voss en Piet de Rooy (red.), *Sociaal Nederland: Contouren van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Aksant, 187-200.